

Vergaderjaar 2005–2006

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 22

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2006

De crisissituatie rond de gaslevering van Rusland aan Oekraïne en andere Europese landen begin dit jaar en de recent voorgenomen consolidatie tussen Europese energiebedrijven maken duidelijk dat de gasmarkt internationaal volop in beweging is.

In deze brief geef ik, zoals eerder met uw Kamer afgesproken, mijn visie op de gewenste ontwikkeling van de Nederlandse groothandelsmarkt voor gas in internationaal perspectief. Een dergelijke internationale visie past in het bredere energiebeleid zoals neergelegd in het Energierapport. Dit is nodig, omdat Nederland voorlopig nog een belangrijke rol speelt als exporteur van gas, maar zich er op moet voorbereiden dat marktpartijen in toenemende mate gas en gasdiensten zullen moeten gaan kopen en verkopen over de landsgrenzen heen.

Ik heb onderhavige visie (zie § 1) gebaseerd op onder meer een analyse van de situatie op de gasmarkt. Ook bouwt deze brief voort op het advies «Gas voor morgen» van de Energieraad en op het NMa/DTe-rapport over de groothandelsmarkt voor gas. Ik geef in deze brief tevens aan hoe ik aankijk tegen diverse recente ontwikkelingen (zie § 1), zonder de pretentie te hebben uitputtend op alle actualiteiten in te kunnen gaan. Deze visie zal ik verbinden met een aantal acties die al genomen zijn of die genomen zullen worden (zie § 2). De brief sluit af met een korte conclusie (zie § 3).

1. Visie op de gasmarkt op hoofdlijnen

In mijn visie zijn drie lijnen cruciaal:

1. voldoende gas uit verschillende bronnen naar Europa.
2. vrij gasverkeer binnen Europa.
3. uitbouwen van de unieke positie van Nederland als «gasrotonde».

Nadat ik ben ingegaan op deze drie lijnen zet ik kort uiteen hoe ik vanuit deze visie aankijk tegen een aantal recente ontwikkelingen, zoals de recente fusies en de situatie rond Rusland en de Oekraïne.

1.1. Gas in de wereld en omgaan met geopolitieke risico's

Op wereldschaal zijn er drie belangrijke ontwikkelingen gaande:

- de vraag naar gas neemt fors toe: in de Verenigde Staten, China en India, en ook in Europa;
- de gasreserves zijn geconcentreerd in Rusland, Noord Afrika en het Midden Oosten; de gasproductie in OESO-landen loopt terug, en ook in Europa;
- de regionale gasmarkten raken langzamerhand met elkaar verweven door de grotere rol van vloeibaar aardgas (LNG, *Liquefied Natural Gas*).

In het gasbeleid zal de geopolitieke dimensie belangrijker worden, zoals dat bij olie al langer het geval is. Europa moet voor haar voorzieningszekerheid veel gas inkopen uit geopolitiek gevoelige landen in concurrentie met andere regio's. Het is volstrekt geen automatisme dat er voldoende gas naar Europa wordt gebracht, ook al omdat daar, anders dan bij olie, kostbare en weinig flexibele investeringen in gastransport voor nodig zijn.

Dit onderstreept nog eens dat er grotere aandacht moet komen voor energie in het buitenlands beleid, onder meer met het oog op het bevorderen van goede relaties met productielanden, zoals al aangegeven in het Energierapport. In aanvulling op onderhavige brief doe ik u over dit onderwerp samen met de Minister van Buitenlandse Zaken binnenkort een Kabinetsreactie toekomen op het recente advies «Energiek Buitenlands Beleid» van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken en de Algemene Energieraad. Dat advies is immers breder dan alleen de gasmarkt en handelt bijvoorbeeld ook over andere energiedragers.

Specifiek voor gas zie ik drie wegen om in Europa verstandig om te gaan met de risico's die de toenemende afhankelijkheid met zich mee brengt: diversificatie, betere marktwerking en politieke krachtenbundeling. In de eerste plaats moet er gewerkt worden aan diversificatie, dat wil zeggen het inkopen van gas uit meerdere bronnen om het aanvoerrisico te beperken. LNG-initiatieven passen daar goed in. In de tweede plaats moet er vaart gemaakt worden met een goed werkende Europese gasmarkt. In een grote geïntegreerde markt kunnen aanvoerrisico's beter gespreid worden over marktpartijen en ontstaat er ruimte voor sterke ondernemingen, die de risico's die gepaard gaan met inkoop op de wereldmarkt en daarmee samenhangende investeringen in de infrastructuur kunnen dragen. Essentieel voor de marktwerking is een goede ordening door de overheid van de infrastructuur: er moeten voldoende prikkels zijn, ook voor particuliere partijen, om te investeren in de aanvoer van gas naar Europa; en binnen Europa moeten netten goed toegankelijk zijn voor iedereen en niet misbruikt kunnen worden voor commerciële doelen zoals kruissubsidiëring; ontvlechting en publiek eigendom van netten passen daarbij. In de derde plaats is het essentieel dat Europa een politieke vuist maakt om de geopolitieke uitdagingen het hoofd te bieden. Het gaat daarbij om het werken aan goede relaties met de producentenlanden en om het medebepalen van de spelregels op de markt. Het zou immers naïef zijn om te denken dat de EU-marktregels eenvoudig te exporteren zijn naar de wereldgasmarkt, waar staatsbedrijven en nationale belangen de boventoon voeren. De Europese Unie en de lidstaten gezamenlijk kunnen deze politieke ondersteuning veel beter bieden dan nationale lidstaten afzonderlijk. In mijn contacten met mijn Europese collega's zal ik deze lijn bepleiten.

1.2. De gasmarkt binnen Europa

Op Europese schaal zijn er twee ontwikkelingen van belang:

- door de noodzaak steeds meer gas van ver te halen zijn er veel investeringen nodig in gasopslag;
- de liberalisering van de Europese gasmarkt is nog niet voltooid en loopt achter bij de elektriciteitsmarkt.

Het Europese liberaliseringproces van elektriciteits- en gasmarkten is van groot belang voor de keuzevrijheid van de consumenten en daarmee voor innovatie en efficiencyvergroting in de Europese energiesector. Specifiek voor gas is het noodzakelijk daarbij rekening te houden met de fundamentele eigenschappen van de gasmarkt die uit de analyse naar voren komen: dus, duidelijk sterker dan bij elektriciteit, rekening houden met de geopolitieke ontwikkelingen op wereldschaal en rekening houden met de noodzaak van grote extra investeringen, onder andere in gasopslag.

Dat betekent dat ik, net als bij elektriciteit, de Europese Commissie (Piebalgs/Kroes) steun om in Europees verband de marktwerking met kracht verder te bevorderen. In dit perspectief en om het tempo erin te houden ben ik bovendien van plan om net als bij elektriciteit te werken aan verbetering van de gasmarkt in Noordwest-Europa door samen met buurlanden belemmeringen voor gasverkeer over de grenzen weg te nemen.

Dit betekent specifiek voor gas dat ik in mijn reactie op de voorlopige bevindingen van de Europese Commissie over de werking van de energiemarkten aandacht zal vragen voor de relatie tussen marktwerking en investeringen o.a. in gasopslag, met name waar het gaat om het beleid voor openstelling voor derden (TPA *Third Party Access*).

1.3. De positie van Nederland

Op Nederlandse schaal zijn er twee ontwikkelingen van belang:

- de rol van Gasunie en het Groningenveld is fundamenteel veranderd en zal op termijn afnemen: we moeten ons voorbereiden op dalende productie, meer import en een grotere behoefte aan flexibiliteit;
- Nederland heeft een goede uitgangspositie qua geologie, ligging, infrastructuur en kennis om verder te bouwen aan de belangrijke plaats die het nu al inneemt op de gasmarkt.

Mijn conclusie is dat zowel de Nederlandse consument als de Nederlandse economie gebaat zijn bij meer gasgerelateerde investeringen en een betere integratie van Nederland in de Noordwest-Europese gasmarkt. Nieuwe gasstromen, waaraan door specifiek Nederlandse omstandigheden waarde kan worden toegevoegd, leiden tot meer economische activiteit in gastransport, gashandel en aanverwante activiteiten als gasopslag. Met het aantrekken en verdelen van nieuwe gasstromen wordt ook een degelijk basis gelegd voor leverings- en voorzieningszekerheid op lange termijn. Zo kan Nederland zich verder ontwikkelen tot de «gasrotonde» van Europa.

Dit betekent voor het Nederlandse gaswinningbeleid dat we ervoor moeten zorgen dat de teruggang van de kleine velden productie niet harder gaat dan nodig is door het kleine velden beleid te continueren en nieuwe ondersteunende maatregelen te nemen. In de Gaswinningbrief van oktober 2004 ben ik daar uitgebreid op ingegaan. Daarbij is ook duidelijkheid over de productie uit het Groningenveld geboden, zodat ook andere marktpartijen een goede inschatting kunnen maken van de gasmarktontwikkeling voor hun eigen investeringsbeslissingen. In de brief over het Groningenplafond van december 2005 heb ik die duidelijkheid geboden.

Dit betekent dat het investeringsklimaat voor gastransport (pijpleidingen), gasopslag en LNG-terminals in Nederland van belang is. In deze brief

kondig ik maatregelen aan om het investeringsklimaat te verbeteren, onder andere qua regulering en marktinformatie.

Mijn eerder genoemde inzet voor de Noordwest-Europese gasmarkt is uiteraard ook van belang voor de positie van Nederland als gasrotonde, want zo'n rotonde alleen voor de Nederlandse markt heeft weinig toegevoegde waarde.

1.4. Actuele ontwikkelingen

Hoe kijk ik op basis van de hiervoor geschetste visie aan tegen actuele ontwikkelingen in de Europese energiewereld, zoals de recente fusies en vooral ook de reacties daarop en de situatie rond Oekraïne?

Sommige reacties op de huidige fusiegolf in de Europese energiewereld worden ingegeven door protectionistische sentimenten. Ik ben van oordeel dat de geopolitieke dimensie van de gasvoorziening en de Europese liberalisering elkaar niet bijten, maar zelfs kunnen versterken. Een geliberaliseerde en geïntegreerde Europese gasmarkt is aantrekkelijk genoeg om grote gasstromen uit verschillende richtingen aan te kunnen trekken. Nationale markten zijn te klein voor meerdere grote spelers die op de wereldmarkt een vuist kunnen maken, waardoor er op de thuismarkt van echte concurrentie geen sprake zal zijn. Die concurrentie is wel nodig voor een efficiënte energievoorziening. Belangrijkste voorwaarde daarvoor is dat de grenzen tussen lidstaten geslecht worden en dat nationale en internationale gasnetten goed toegankelijk zijn voor alle partijen, bij voorkeur door ontvlechting. Met de nationaliteit van het eigendom van energiebedrijven heeft dit alles weinig te maken. Deze lijn sluit naadloos aan bij de recente voorstellen in het Groenboek «A European Strategy for sustainable, competitive and secure Energy» van de Europese Commissie.

Wanneer in andere lidstaten nationale kampioenen worden gecreëerd, beïnvloedt dit de Nederlandse markt niet in negatieve zin. Wat van belang is, is dat bedrijven – incl. buitenlandse nationale kampioenen – op de Nederlandse markt concurreren om de gunst van de afnemer. Daarom blijf ik groot voorstander van het liberaliseren van de markt. Er kunnen wel concurrentierisico's zijn als er sprake is van buitenlandse overnames van huidige spelers in Nederland. Hierop toetsen de geëigende toezichthouders (NMa, EC). Van concurrentie op de nationale markt voor gas profiteren Nederlandse afnemers te allen tijde.

Naar aanleiding van de tijdelijke onderbreking van de gaslevering door Rusland aan Oekraïne begin 2006 staat voorzieningszekerheid weer hoog op de Europese agenda. Het is goed dat de Europese Commissie in het Groenboek daar aandacht aan besteedt. Voor Nederland zijn de risico's voorlopig beperkt.

Prioriteit heeft de uitvoering en de feitelijke invulling van de bestaande Richtlijn voor de voorzieningszekerheid van gas. Die voorziet o.a. in informatie-uitwisseling tussen lidstaten over het nationale beleid, speciale voorzieningen voor bijzondere gebruikersgroepen en over crisismaatregelen en in de instelling van een Europese gascoördinatiegroep. Verder moet op Europees niveau bezien worden (met behulp van kostenbatenanalyses) of versterking van de Richtlijn nodig is.

1.5. De rol van de overheid

Gelet op het voorgaande concentreert de rol van de overheid zich in mijn ogen op de volgende punten:

- faciliteren investeringsklimaat in transport, LNG en opslag
- bevorderen van marktwerking in Europa en, bij voorrang, in Noordwest-Europa

- organiseren van Europese politieke macht in het licht van de geopolitieke problematiek.

Meer concreet zie ik de volgende acties voor me:

- pleiten voor uitvoering en invulling van de bestaande EU-Richtlijn voorzieningszekerheid;
- werken aan een snelle totstandkoming van een Noordwest Europese gasmarkt;
- stimuleren van de gashandel in Nederland samen met DTe;
- verbeteren van het investeringsklimaat voor leidingtransport in samenwerking met omringende landen;
- verhelderen van de regulering voor LNG door middel van een Ministeriële Regeling;
- meer ruimte bieden voor investeringen in gasopslag mede door aanpassing van de Mijnbouwwet;
- continueren kleineveldenbeleid;
- toepassen snelle procedure voor gaswinningprojecten van nationaal belang (Rijksprojectenprocedure);
- actief benaderen van nieuwe gaswinningbedrijven voor gaswinning in Nederland.

In het onderstaande tweede deel van deze brief werk ik de bovenstaande acties uit.

2. Overzicht beleidsacties

Uit de hoofdlijn van mijn visie volgen op een aantal terreinen acties. Deze richten zich met name op mijn conclusie dat meer investeringen en betere marktintegratie in Noordwest-Europa noodzakelijk zijn. Mijn andere conclusie dat de geopolitieke aspecten van gasbeleid meer aandacht moeten krijgen zal worden uit gewerkt in een aparte kabinetsreactie op het AER/AIV-advies.

Diverse acties in onderling verband zorgen voor een beter investeringsklimaat en een betere marktintegratie. Om de acties zo helder mogelijk te schetsen, kies ik hieronder voor een opsomming op basis van de gasketen, «van gasveld naar afnemer». De indeling bestaat dus uit de volgende onderdelen: winning, transport, opslag en handel.

2.1. Winning

Nederland is binnen de EU een belangrijke gasproducent. Omdat optimale uitnutting van de bodemschatten onder andere de voorzieningszekerheid steunt, heb ik in de Gaswinningsbrief van oktober 2004 reeds aan aantal acties aangekondigd. Deze zal ik hier kort benoemen.

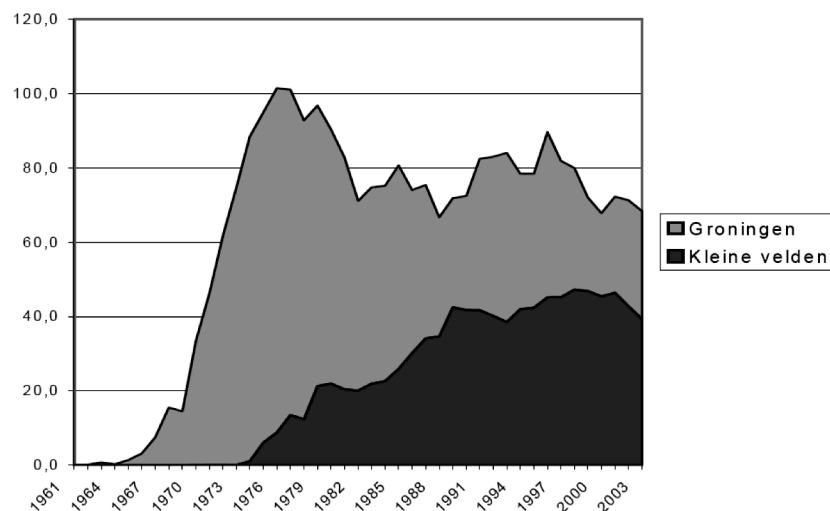
2.1.1. Continueren kleine veldenbeleid

Na de ontdekking van het Groningenveld in 1959 concentreerde de Nederlandse gaswinning zich vrijwel geheel op dit enorme gasveld. Mede naar aanleiding van de oliecrises in de jaren zeventig ontstond echter het besef dat het zaak was zuinig te zijn op dit veld en ook de kleine velden (dat wil zeggen: alle velden kleiner dan het Groningenveld) op te sporen. Hiervoor is het kleine veldenbeleid ontwikkeld; mede gezien de hoge olieprijs van de afgelopen jaren een verstandige beslissing.

Kern van het kleineveldenbeleid is dat de gasproductie uit kleine velden wordt bevorderd door een flexibele inzet van het Groningenveld en een plicht voor Gasunie Trade&Supply om gas uit kleine velden in te nemen. Daardoor hebben mijnbouwmaatschappijen – lang voordat ze gaan winnen de zekerheid dat ze hun gas tegen redelijke voorwaarden en een

marktconforme prijs kunnen afzetten. Zodra er gas wordt geproduceerd, kan de mijnbouwmaatschappij overigens kiezen of zij het gas aan Gasunie of aan een ander verkoopt. Zoals uit onderstaande figuur blijkt, is de productie uit kleine velden de afgelopen decennia enorm toegenomen.

Figuur 1 Gaswinning uit Nederlandse velden (miljard m³)



In de steeds vrijere markt zal naar verwachting een stijgend deel van het volume buiten de innameplicht om worden verkocht. Maar ook dan is de afnamegarantie nog steeds van belang, vooral voor de kleine, marginale velden. Daarom wil ik deze garantie voortzetten.

2.1.2. Efficiëntere vergunningsverlening

Zoals aangekondigd in de gaswinningsbrief, zijn de procedures voor vergunningsverlening in het kader van gaswinning gestroomlijnd. Dit is gebeurd door gebruik te maken van de zogenaamde rijksprojectenprocedure. De benodigde lokale en nationale besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten van nationaal belang wordt daarmee gestroomlijnd, gecoördineerd en daarmee versneld. Voor gaswinning onder de Waddenzee is bijvoorbeeld de rijksprojectenprocedure van toepassing verklaard. Ik zal voor nieuwe gaswinningprojecten van nationaal belang ook pleiten om de rijksprojectenprocedure toe te passen.

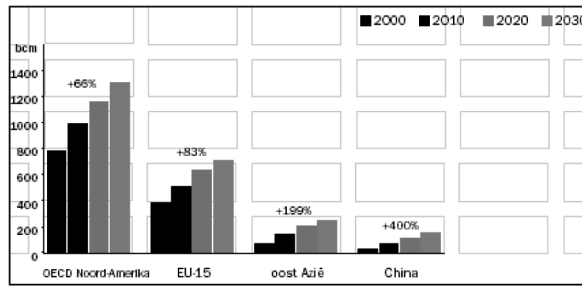
2.1.3. Actief benaderen van nieuwe bedrijven

De ervaringen in het Verenigd Koninkrijk bewijzen dat actief benaderen van nieuwe, kleinere gaswinningbedrijven zijn vruchten afwerpt. Daarom wil deze bedrijven gericht blijven benaderen over de mogelijkheden die in Nederland voor hen openliggen.

2.2. Transport

De vraag/aanbodverhouding van gas is wereldwijd volop in beweging. Zo neemt de vraag naar gas, zoals onderstaande figuur illustreert, de komende 20 jaar fors toe. Deze toename is een gevolg van onder meer toenemende economische groei in landen als China en India, maar ook de forse groei van de vraag in de VS en de EU. Voor de manier waarop nieuw aan te boren gasvoorraden naar de markt zullen worden gebracht, is de enorme vraagtoename in Azië en China zeer belangrijk.

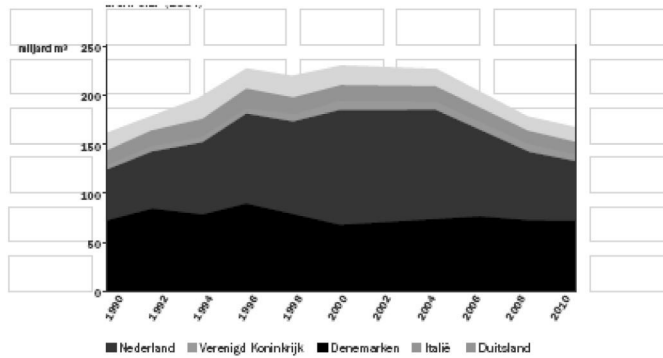
Figuur 2 Gasvraag neemt wereldwijd fors toe



Projecties gasvraag wereldwijd (bron IEA, 2004)

Tegelijkertijd neemt de productie in de EU fors af, eenvoudig omdat de bodem van de Europese gasvelden langzamerhand in zicht komt.

Figuur 3 Gasproductie in EU neemt af



Bron: CIEP (2004)

Zoals onderstaande figuur laat zien zijn er echter in de wereld nog aanzienlijke reserves. Er is nog veel winbaar gas beschikbaar in gebieden nabij de EU. Zo is sprake van forse reserves in de Perzisch/Arabische Golf en Rusland. Door een combinatie van kostenreducties en stijgende marktprijzen is het aantrekken van gas uit deze gebieden naar Europa ook een reële optie. Op dit moment importeert de EU de helft van haar gasvraag, de Europese Commissie verwacht dat dit bij ongewijzigd beleid zal stijgen naar 70% rond het jaar 2030.

Figuur 4 Wereldgasreserves



Bron: IEA, 2004

De optie om gas te importeren uit de Perzisch/Arabische Golf en Rusland is echter geen vanzelfsprekendheid. In elk geval zijn er grote investeringen nodig, ook in gastransport.

2.2.1. Transport naar de EU door pijpleidingen

De conventionele manier om gas te transporteren is per pijpleiding. Voorraden in bijvoorbeeld Rusland lenen zich ook geografisch daarvoor. De aanleg van nieuwe transportroutes naar de EU zijn in de regel nauw verbonden met het aanboren van extra of nieuwe gasvoorraden.

Investeringen om benodigd gas naar de EU te krijgen zijn primair de verantwoordelijkheid van private partijen. De overheidsregie zou zich wat mij betreft moeten concentreren op de geopolitieke sfeer en is breder dan het gasbeleid. Zoals het Groenboek van de Europese Commissie aangeeft heeft de Unie belang bij een extern beleid waar energie een onderdeel van is. Het kabinet zal de geopolitieke dimensie van energie uitwerken in een aparte reactie op het advies «Energiek Buitenlands Beleid» van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

2.2.2. Transport naar de EU per schip

Gas kan vloeibaar gemaakt worden door het sterk af te koelen (tot zo'n 160 graden Celsius onder nul). Daardoor krimpt het sterk en wordt de energie-inhoud per volume-eenheid dermate hoog dat vervoer per schip aantrekkelijk is. Vloeibaar gemaakt aardgas wordt in de regel aangeduid met LNG (*Liquefied Natural Gas*).

De LNG-keten kent drie hoofdcomponenten: de aanleg van fabrieken om gas vloeibaar te maken, de schepen om LNG te vervoeren, en de aanlandingsterminal om de LNG weer in gasvorm om te zetten. De invloed van de Nederlandse overheid richt zich op dit laatste deel. Immers, Nederland heeft een goede uitgangspositie om LNG aan te landen door een gunstige ligging aan zee dichtbij de Europese afnemers van gas, en de aanwezigheid van een uitgebreid gastransportnetwerk. Er hebben zich reeds drie initiatieven aangediend voor de aanleg van een LNG-aanlandstation (*terminal*) in Nederland.

De Gaswet bepaalt voor (transportinfrastructuur en) LNG-terminals dat in de regel gereguleerde *Third Party Access* (TPA) geldt. Dat wil zeggen dat eenieder die om toegang tot een LNG-terminal vraagt, dit tegen gereguleerde tariefmethoden moet krijgen. Gereguleerde TPA is bedoeld om de aanwezige infrastructuur zo efficiënt mogelijk te benutten.

Echter, om investeringen in nieuwe infrastructuur te doen, kan het reguleringsrisico dermate groot zijn dat er van de investering wordt afgezien. Om deze problematiek het hoofd te bieden, kan een potentiële investeerder ontheffing van gereguleerde TPA aanvragen. Hierin zijn verschillende vormen mogelijk. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van onderhandelde TPA, vaak door een *open season*-procedure, waarbij alle belangstellende partijen de kans krijgen om in te schrijven voor toegang tot de LNG-terminal. Of er kan sprake zijn van exclusieve toegang, er is toegang voor één partij. Eventuele toekomstige exclusiviteit ingeval van uitbreiding reken ik hier ook onder.

Een eventuele aanvraag voor TPA-ontheffing beoordeel ik conform de criteria in de Gaswet, daarbij meewegend hoe mijn collega's in andere lidstaten handelen inzake dergelijke ontheffingen. Tenslotte geldt ook voor investeringen dat er een *level playing field* moet zijn binnen de Europese Unie. Ik heb onlangs samen met DTe een marktconsultatie gehouden over

het onderwerp LNG. Deze consultatie zal mij in staat stellen het gereguleerde TPA-regime voor LNG middels een Ministeriële Regeling vast te stellen alsmede eventuele aanvragen tot ontheffing van dit TPA-regime goed te beoordelen.

2.2.3. Transport binnen de EU

Zoals aangegeven in de hoofdlijn van deze visie is het van belang dat gas binnen de EU vrij verhandeld kan worden. Daarvoor is het noodzakelijk dat er fysiek voldoende transportcapaciteit is en dat iedere gashandelaar of -leverancier tegen gelijke tarieven en voorwaarden toegang daartoe heeft.

Fysiek voldoende transportcapaciteit

Door liberalisering en internationalisering moet verder worden geïnvesteerd in ook het Nederlandse landelijke gastransportnet en in grensoverschrijdende verbindingen. Er is meer transportcapaciteit nodig om een betere marktwerking te ondersteunen: een *tailor-made* net past technisch goed in een statische markt met dito gasstromen, maar is te krap om dynamische verschuivingen in gasaanvoer goed te kunnen benutten. Er is meer transportcapaciteit nodig om nieuwe importen te faciliteren, bijvoorbeeld vanwege de gevolgen van nieuwe LNG-terminals. En de ontwikkeling van Nederland tot een gasrotonde zal leiden tot meer vraag naar transportcapaciteit voor doorvoer van gas. Onze landelijke netbeheerder GTS onderzoekt de behoefte bij marktpartijen aan extra transportcapaciteit. Op basis daarvan besluit ze welke investeringen nodig en verantwoord zijn. De DTe moet erop toezien dat GTS haar taak naar behoren vervult op grond van de Gaswet.

Door de verdere internationalisering moet ook rekening gehouden worden met meer transitstromen; gas dat door Nederland stroomt maar er niet wordt afgenomen. De ontwikkeling van de transitvraag wordt beïnvloed door vele factoren, uiteraard met name door de internationale vraag/aanbodverhoudingen van gas. Ook internationale tariefverschillen in gastransport, bijvoorbeeld door verschillen in regulering tussen landen, spelen een rol. De relatie tussen tariefverschillen, transitstromen en betrouwbare binnenlandse gaslevering is onderzocht door de hoogleraar dhr. Jepma. Een situatie waarin door hoge transitvraag, als gevolg van tariefverschillen, de binnenlandse levering in gevaar zou komen, wordt daarom ook wel het Jepma-effect genoemd.

Op zich is een potentieel tekort aan transportcapaciteit door een verhoogde vraag naar transit een goede prikkel tot extra investeringen in het gastransportnet. Echter, indien deze verhoogde vraag vooral wordt veroorzaakt door reguleringsverschillen tussen lidstaten, is het de vraag of rendabele investeringen mogelijk zijn. Het risico dat reguleringsverschillen tussen lidstaten veranderen is immers vrijwel niet te beheersen door investeerders. Hoewel het Jepma-scenario zich in het verleden niet heeft voorgedaan, sluit de landelijk netbeheerder een dergelijke ontwikkeling niet uit voor de toekomst. Ik maak mij sterk om dit scenario te vermijden, mijn beleid moet immers de leveringszekerheid borgen. Daarom zal ik onderzoeken hoe de regulering van GTS het beste rekening kan houden met transitstromen. Naar aanleiding van dit onderzoek zal ik in een aparte brief verder op deze technische materie ingaan.

Gelijke voorwaarden en tarieven

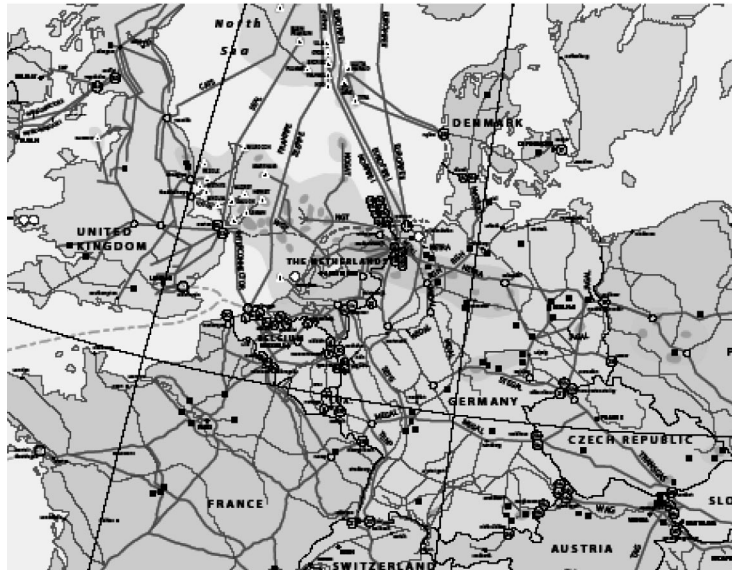
Op 1 juli 2006 treedt een Europese verordening in werking¹ die nadere eisen stelt aan de manier waarop toegang tot gasnetwerken geregeld wordt. Dat betekent al een stap vooruit op weg naar gelijke toegang tot gastransport voor alle marktpartijen, maar ik sluit mij aan bij het EU

¹ Verordening (EG) nr. 1775/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 28 september 2005 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissies.

Groenboek dat bij gebrek aan verdere vooruitgang extra communautaire maatregelen moeten worden overwogen. De toegang tot gastransportcapaciteit is nog niet alle lidstaten voldoende non-discriminatoire, zoals de Europese Commissie aangeeft.

Los van maatregelen op communautair niveau meen ik dat het gezien het grote belang van gelijkwaardige toegang zaak is om in Noordwest-Europa tot snellere en betere resultaten te komen. Toezichhouders, landelijke netbeheerders en marktpartijen spelen een belangrijke rol. Het gaat dan om zaken als verdeling van transportcapaciteit in geval van schaarste en regimes voor het in evenwicht houden van gastoevoer en gasafname (balanceren). Nederland verkeert in een voorrangpositie door de reeds voltooide splitsing van het oude Gasunie. Zo is een werkelijk onafhankelijk en slagvaardig transportbedrijf ontstaan.

Figuur 5 Internationaal verknoopt gasnetwerk



bron: Gas Infrastructure Europe

De Energieministers van lidstaten in Noordwest Europa kunnen vruchtbaar overleg over de gasmarkt tussen de relevante partijen faciliteren door stevige politieke steun in de rug te bieden. Ik wil mij voor marktintegratie op Noordwest Europees niveau inzetten door middel van concrete afspraken met collega-ministers. Deze methode is beproefd voor de elektriciteitsmarkt en heeft inmiddels geleid tot een unaniem aangenomen plan van aanpak van netbeheerders, toezichthouders en overheden om de knelpunten op te lossen. Dit plan voor elektriciteit kent drie aandachtsgebieden: optimale benutting bestaande interconnectie, leveringszekerheid en wegnemen belemmeringen in wet- en regelgeving. Binnenkort zullen werkgroepen rapporteren over de eerste resultaten. In juni hoort u meer daarover. Voor gas denk ik aan eenzelfde aanpak om de dialoog tussen overheden, toezichthouders en netbeheerders op te starten. De onderwerpen en de landen aan tafel zijn wellicht verschillend voor gas en elektriciteit. Het doel is echter hetzelfde: een interne markt zonder grenzen.

2.3. Opslag

Gasopslagen zijn voor een goed functionerende gasmarkt essentieel, om een constante gasaanvoer om te zetten in de variabele gasstroom waar gebruikers behoefte aan hebben.

Gasproductie uit vergelegen gebied en daaruitvolgend gastransport over lange afstanden, per pijpleiding of als LNG, behoeven grote investeringen. Deze renderen het best als er sprake is van volledige bezetting, dus bij een constante gasstroom. Gasgebruikers echter hebben vaak geen constante behoefte aan gas: bijv. meer in de winter, minder in de zomer (seizoensflexibiliteit) of meer door de week en minder in het weekend (korte termijn flexibiliteit). Deze natuurlijke «mismatch» tussen vraag en aanbod kan onder andere worden opgevangen met gasopslagen.

In het verleden was Gasunie verantwoordelijk voor voldoende capaciteit in gasopslag, in aanvulling op de natuurlijke flexibiliteit van het Groningenveld. Er zijn momenteel drie grote ondergrondse gasopslagen in Nederland. In een geliberaliseerde gasmarkt zijn er diverse marktpartijen die geïnteresseerd zouden kunnen zijn in het investeren in opslagfaciliteiten: producenten, handelaren, leveranciers, grote eindverbruikers, netbeheerders, gespecialiseerde infrastructuurbedrijven. Opslag is tevens een belangrijk instrument om levering te kunnen garanderen bij uitzonderlijk hoge gasvraag. De landelijk netbeheerder heeft de wettelijke taak om voorzieningen te treffen voor kleinverbruikers met het oog op uitzonderlijk strenge winters; gasopslag is een belangrijk element daarin.

Er is een aantal redenen waarom de komende jaren de behoefte aan gasopslag in Nederland kan toenemen. In de eerste plaats neemt de natuurlijke flexibiliteit van het Groningenveld af door de dalende druk bij voortgaande productie. In de tweede plaats zal er steeds meer gas van steeds verder moeten worden aangevoerd, wat zoals boven geschetst een zeer constante gasaanvoer oplevert, terwijl afnemers geen constante, maar een flexibele gasstroom eisen. Hierdoor neemt de behoefte aan seizoensflexibiliteit toe.

In de derde plaats vraagt een geliberaliseerde markt om de mogelijkheid snel te reageren op tijdelijke gastekorten en gasoverschotten, waardoor de behoefte aan korte termijn flexibiliteit toeneemt.

Voor afnemers in Noordwest-Europa is ondergrondse gasopslag in Nederland een voor de hand liggende optie, vanwege de gunstige geologische omstandigheden. Het CIEP (Clingendael International Energy Program) spreekt in een rapport¹ over de Europese markt voor seizoensopslag zelfs van een verdubbeling van de behoefte, van 60 tot 120 miljard kubieke meter. De Nederlandse ondergrond is ook bij uitstek geschikt voor de opslag van gas: uitgeproduceerde gasvelden voor de seizoensopslag, uitgeloopte zoutcavernes voor opslag met een kortere gebruiksduur.

GTS en Gasunie Trade en Supply zullen, zeker in het kader van hun wettelijke taken (pieklevering bij extreme kou, handhaven systeemintegriteit en inname van kleine velden), behoefte houden aan opslagcapaciteit. Het is echter niet nodig en gewenst dat alleen deze marktpartijen zich verantwoordelijk voelen voor de investeringen in gasopslag. Juist op het gebied van opslag is toetreding van nieuwe marktpartijen mogelijk en gewenst. Initiatieven van Essent, Nuon en D-gas ondersteunen dat er voldoende belangstelling is voor het investeren in nieuwe opslagfaciliteiten.

¹ CIEP: The European market for seasonal gas storage, August 2005.

² NERA: The Climate for gas storage investment in the Netherlands, November 2005.

Ik acht vier zaken van belang voor het investeringsklimaat in gasopslag en baseer mij daarbij op onderzoek door NERA²:

1. een goed werkende Noordwest Europese gasmarkt die prijssignalen

- afgeeft over de waarde van flexibiliteit en maakt het mogelijk dat exploitanten van gasopslagen hun diensten ook over landsgrenzen heen kunnen leveren. Overleg met mijn collega-ministers in onze buurlanden acht ik daarom cruciaal;
2. stabiel reguleringskader; van belang om de onzekerheid bij investeerders te verminderen; Nederland heeft bij de regulering van nieuwe opslagen gekozen voor een regime van onderhandelbare toegang, wat de onzekerheid voor nieuwe investeerders beperkt;
 3. verbetering van het Mijnbouwwettelijk regime om het verkrijgen van een opslagvergunning te vereenvoudigen. Voorstellen daartoe zal ik medio dit jaar aan de Tweede Kamer toezenden;
 4. de regelgeving over de gasvoorziening bij extreme kou (pieklevering) is reeds van kracht en wordt medio 2006 geëvalueerd. Daarbij zullen de maatschappelijke gevolgen van leveringonderbrekingen alsmede extreme prijsspieken (zoals zich recent in het Verenigd Koninkrijk hebben voorgedaan) worden meegenomen. Bovendien wordt gezien met welke frequentie de huidige ontwerplimiet (– 17 graden Celsius) heden ten dage voorkomt.

Mede naar aanleiding van de onderbreking in de gaslevering aan Oekraïne wordt Europees verband nagedacht over eventuele extra maatregelen zoals strategische gasopslag. Ik zal in Europees verband pleiten voor allereerst een goede uitvoering van de bestaande EU richtlijn voorzieningszekerheid. Als gezegd moet vervolgens op Europees niveau worden bezien (aan de hand van zorgvuldige kosten/batenanalyses) of eventuele nieuwe maatregelen nodig zijn.

2.4 Handel

De gashandel is uiteraard gebaat bij goede voorzieningen op het gebied van gaswinning, -transport en -opslag. Er zijn echter zaken die los daarvan aangepakt kunnen worden om de gashandel te faciliteren. Daar is al veel aan gedaan: de Gasrichtlijnen zijn geïmplementeerd, er is een goed functionerende toezichthouder, er is een zelfstandige landelijk netbeheerder, er zijn actieve marktpartijen, er is een functionerende en groeiende handelsplaats. Toch zijn er duidelijk nog verbeteringen mogelijk.

In een recent verschenen rapport¹ geeft de NMa aan welke prioriteiten zij voor de jaren 2006 en 2007 ziet en welke actie zij onderneemt om de gashandel te bevorderen. Voor de korte termijn gaat het om:

1. het bevorderen van de handel op het centrale virtuele handelspunt van Nederland, (het Title Transfer Facility of TTF); GTS stelt marktpartijen die gebruik maken van het Nederlandse gastransportnet in staat om het gas aan elkaar te verkopen: de verkopende partij brengt het gas ergens op het net, de kopende partij kan het er op een andere plaats weer van af halen, de administratieve overdracht van het gas van verkoper naar koper wordt geregeld door GTS met een dienst die Title Transfer Facility (TTF) wordt genoemd;
2. het bevorderen van transparantie voor gebruikers van het gasnet, onder andere door het versneld beschikbaar stellen van informatie over de gastoevoer en gasafname per netgebruiker;
3. het verbeteren van procedures om gastransport en aanverwante diensten te verdelen onder netgebruikers (allocatieprocedures, secundaire markt).

Ik acht het van belang dat het TTF zich kan ontwikkelen tot een Europees handelspunt. Daarom zal ik in overleg met de DTe bezien wat de beste manier is om de handel op het TTF te vergroten, met het oog op het uitbouwen van het TTF tot een internationaal handelspunt. Daarbij acht ik het van belang dat partijen kunnen rekenen op stabiele regulering. Even-

¹ DTe: Prioriteiten marktwerking groothandelsmarkt gas, projectnr 101991, januari 2006.

tuele maatregelen zullen daarom niet met terugwerkende kracht op bestaande handels- of leveringscontracten van toepassing zijn.

Het verbeteren van allocatieprocedures richt zich vooral op de reeds bestaande infrastructuur. Vanuit het brede perspectief dat voor de Europese gasvoorziening substantiële nieuwe investeringen nodig zijn, zal ik samen met de DTe er voor waken dat potentiële investeerders ook met eventuele wijziging van allocatieprocedures goed overweg kunnen.

3. Slot

Langs de hiervoor geschetste wegen werk ik aan een liquide Noordwest Europese gasmarkt en een sterke positie van Nederland daarin. Door een stevige inzet op één Europese markt, zoals bepleit in het Europese Groenboek, moet ook de marktwerking in de EU als geheel verbeteren. Bovendien streef ik naar een steviger politieke aanwezigheid van de EU op de wereldgasmarkt. Dit zijn geen eenvoudige opgaven, maar nodig om voldoende gas naar Europa te krijgen en vervolgens op efficiënte wijze bij de Europese consument.

Door onze comparatieve voordelen, goede regelgeving (o.a. rond gasopslag en TPA) en een efficiënte werking van de markt ontstaan de voorwaarden voor een goed investeringklimaat, zodat de sterke en innovatieve positie die Nederland bekleedt, versterkt kan worden. De Nederlandse gasgebruiker zal hiervan profiteren door een betrouwbare gasvoorziening tegen concurrerende prijzen.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst